


[\[科研成果首页\]](#) - [\[所有科研成果\]](#)

[项目类型] 专职人员科研成果  
 [成果题目] 韩国国有企业民营化及其效果分析  
 [作者姓名] 张宝仁 李银珩  
 [成果类型] 论文  
 [出版单位] 东北亚论坛 2002年03期  
 [出版时间] 2002年06月

## [成果摘要]

韩国政府为了恢复和发展经济进行了5次国有企业民营化运动,根据公有企业的性质和经营内容的不同,其民营化的方式也会有所区别。韩国的国有企业民营化既有成功的一面,也存在缺陷。今后,韩国政府在国有企业民营化中将会加强政策推进目标的设立、推进过程的管理和事后监管,利用法律的约束力和独立性的制度推进民营化。

## [成果全文]

## 一、 韩国国有企业民营化的进程

韩国的国有企业是在20世纪40年代中期由政府从日本人手中接管的铁路、通讯、专卖业、土地和其他归属财产等形成的。当时,韩国政府为了恢复和发展经济,对国家上述部门的国有企业进行整改合并与政策性扶植,使其得到较快的发展,并在整个国民经济中的地位与作用不断上升,但随着民营经济的不断壮大、经济发展形势的变化,原有国有企业政策中的弊端逐渐暴露出来,如国有企业经营效益下降,亏损扩大,政策的负担加重等。为扭转这种局面,政府开始对部分国有企业推行民营化。到目前为止,韩国已进行了5次国有企业民营化运动。

第1次民营化(20世纪60年代末~70年代初)。这一时期,韩国政府对部分国有企业采取股份转让及对国有城市银行实行实物出资的方式推行民营化,其中包括航空、制造业、运输、银行等部门中的国有企业。其中对“韩国机械”、“海运公司”、“造船公司”等以股份出售的方式进行;对“国有城市银行”、“银川重工”、“大韩航空”、“矿业冶炼公司”采取实物出资的方式进行,明显带有尝试性和投石问路的性质。

第2次民营化(20世纪70年代初~80年代初)。该时期的民营化主要是以公开招标竞价或发售股票的方式进行的。当时,完成了石油、银行等部门的7个企业的民营化。在银行部门先从“韩一银行”入手,然后是“第一银行”、“汉城信托银行”、“兆兴银行”,为了防止4家银行民营化时出现金融垄断主体,政府在招标时明确限定出售给法人和个人的股票各占一半,个人购买限度为总股份的5%,上市后持有限度为8%。石油领域于1980年完成了民营化,个人持股的比例没有明确规定。

第3次民营化(1987—1992年)。1987年4月卢泰愚政府设立了国有企业民营化推动委员会,并公布了对“韩国电力”等11家公有企业的民营化方案。其中对“韩国电力公司”、“通讯公司”和“国民银行”等优良国有企业以国民股的方式发售,国民购股十分踊跃,股票很快就被抢购一空。1987年12月,政府将“政券交易所”公有股的68.1%出售给25家证券公司,1984年4月,将政府和银行持有的“浦项钢铁”69.1%股份中的34.1%以国民股的形式发售,并于同年4月上市,成为韩国最早得到普及的国民股。1989年5月将政府持有的“韩国电力”21%的股份上市发售。但由于1989年以后韩国证券市场的不景气,除“韩国电力”、“浦项钢铁”两家企业上市股得以推行外,其他国有企业股票均未能按计划上市而被迫中断。

第4次民营化(1993—1997年)。此间国有企业民营化可分为2个阶段,即1993年的“国有企业民营化计划”和1996年实行的“大型国有企业民营化计划”。1993年12月开始推行的民营化规模较大,其中包括58家国有企业实行民营化和10家国有企业进行合并整改方案,民营化的重点是放在经营权和实质性转让上,以实现企业的责任经营化。主要体现在,以发售政府持有股的形式实现经营权的转移;从公平竞争原则出发,增大推进过程中的透明度,在政策上保证民营化的国有企业实现政企分离,提高企业经营效益。1996年,韩国政府把尚不完全具备民营化条件的4家大型国有企业(“人参烟草公司”、“煤气公司”、“韩国重工业”、“韩国通讯”)实行由专业管理人才负责的经营管理体制,培育和创造向民营化转换的

条件。作法是,将4家公司由政府投资机构转为政府出资机构,以提高企业经营的自然性。这一时期推进民营化的内容是,政府仍保留企业所有权,但将经营权转给民间,以“民营化管理”的概念和设想制定了改善公有企业经营结构及与民营化相关的法律。此外,对有关设立特殊金融业务银行的某些规定进行了修改和废除,将中小企业银行从政府金融机构中剔除,将住宅银行的部分股票在海外以存托凭证(D R)的方式出售,金额为1340亿韩元。

第5次民营化(1998年~现在)。1998年韩国政府先后公布了2项公有企业民营化方案,对26家母公司和82家子公司进行民营化或企业内部结构调整。第1项民营化方案中,决定对“浦项制铁”等5家公司和21家政府出资公司进行彻底的民营化,对“韩国电气通讯公司”等6家企业实行分阶段性的民营化。第2项民营化方案中,对19家母公司下属的55家子公司进行民营化,其中一步到位的民营化企业有12家,分阶段实行民营化的企业28家,整改合并的6家,结构调整的8家。民营化的主要方式为国有股的直接发售、投标竞争发售和国民股等。政府为了完善和强化民营化推动体系,对“民营化推进委员会”机构进行充实和调整,增进其职能与作用,其中包括制定和修改与民营化相关的法律、完善民营化调控机制、提高对执行部门的业务指导、监督、支援等职能。

到目前为止,“韩国的国定教科书”和韩国综合技术金融等民营化已经结束,其他企业正在进行中,其中“浦项制铁”先后2次将政府持有股以D R方式在海外发行(第一次发售额为3.5亿美元,第2次为10.1亿美元)。此外,“韩国电力”和“韩国通讯”分别以D R的形式向海外发售7.5亿美元和24.9亿美元的政府持有股,“人烟烟草公司”在国内公开发售9583亿韩元的政府持有股。

## 二、制定公有企业民营化方案原则及主要方法

### (一) 制定公有企业民营化的原则

首先,对公有企业民营化政策的内容进行分析,强化决策者的意志和能力,设定法律、制度上的准备程序,然后加以实施;其次,不断补充和完善各项制度,使调整手段制度化,尤其是善后措施一定要跟得上。为了达到预期目标,政府应考虑到资本结构和民营化的公有企业的经营效果、新的支配结构形成后的影响、如何消除民营化过程中发生的工人的反对和抵触情绪、如何扩大国民对民营化的支持度、出售公有企业的股份的可行性以及市场消化能力等。

#### 1. 决定构成公有企业民营化要素的范围

公有企业民营化要求把与财富和劳动供给相关联的职能由公共部门转移到民间部门,其核心内容就是所有权的调整及经营权的转移。决定公有企业民营化的概念框架和构成要素的范围非常重要,因为在达到既定政策目标的过程中,所有权、竞争、政府调控等构成要素对今后的政策推进起着举足轻重的作用。所以,韩国政府在出台方案时,非常重视划定公有企业民营化的概念范围。

#### 2. 明确推进民营化的目标,重新确立政府的职能

只有推行公有企业民营化的目标明确,才能选择正确的政策手段。民营化的目标就是提高企业经营效益,进一步适应本国经济发展变化的需要。在推进民营化之前,应对政府职能进行重新审查,将行政服务等公共财产以外的财富和服务职能转交给民间,使政府的职能向只担当产业、政策上的间接作用和调控作用的方向发展。

#### 3. 做好公有企业的分类

按照公有企业的类型,分别对其商业性、公共性、相关产业政策、手段、可行性等进行深入的调查分析,在此基础上重新进行分类,有选择地列入民营化对象。韩国通常把公有企业划分为4种类型,并分别采取不同的政策:(1)值得民营化且可行,推进民营化;(2)值得民营化,但可行性不足,对此类企业只能引入利润机制;(3)公益性较大的企业,对此类企业则采取引入和强化商业性因素;(4)代理政府业务,鼓励其追求公共性目标,不允许引入商业性因素。

#### 4. 采用最佳的民营化方案

韩国的具体作法是:(1)充分考虑企业支配结构变化后的影响,虽然允许大股东掌握企业经营权的方式有助于提高企业经营效益,但同时也会出现经济力量过分集中的问题。所以,韩国政府在注重提高民营化企业效益的同时,采用各种手段限制经济力量过于集中到少数人手里,如以多种渠道出售股份、规定和限制股份的持有量,尤其是限制财阀并购,只是在有利于企业参与国际竞争或被民营化的公有企业规模不大时,才允许财阀和大企业并购。(2)向国外发售股票。金融危机后,随着国内资本市场开放度的增大,政府在民营化中已有限度地允许外国资本参与,即对可转让给财阀的企业才允许外国资本参与,而对不适合转让给财阀的大型企业则采取慎重态势,甚至拒绝参与。(3)协调好各种利害关系。韩国政府每次推进公有企业民营化之前都制定出一些有效缓和和解决各种利害关系冲突的方案,以便在发生矛盾时能及时加以解决,这也是保证公有企业民营化顺利进行必不可少的一个方面,在解决各种利害关系时,应尽一切努力,使政府持有股票的出售得到最佳回报。另外,不管承认大股东控制经营权与否,都有必要注意分散所有权,出售资产时不能伤及纳税人(公有企业真正的所有人)的利益。同时,努力保障原企业员工的合理、合法待遇,尽量让员工持有公民内部股,并解决好再就业问题,以安定人心,稳定社会秩序。

### (二) 民营化的主要方式及股份转让方法

#### 1. 民营化的主要方式

根据公有企业的性质和经营内容的不同,其民营化的方式也会有所区别:(1)出售资产(政府持有股票所有权转移)。通过出售政府持有的公有企业财产进行民营化方式可在较短的时间内较快地收回所投资金,是通常采用的方法。出售股票可有多种方式,即公有企业作为一个独立单位,出售其股票的一部分或全部;

将企业分割成不同部分,优先出售给相关部门;只出售现有公有企业的周边业务部分;按买方不同可分为  
国民股、内部职工持有股、股票市场公开买卖及国外市场出售等。根据出售股票程度,可分为“完全民  
营化”和“部分民营化”。“完全民营化”是把企业的所有权和经营权彻底转让给民间;“部分民营  
化”是政府希望在一定时期内继续掌握企业的所有权和经营权,从而仅出售一定数量的股票。(2)契约制  
度。它是以合同承包的方式将地方服务机构或服务领域交给民间经营者进行管理 & 经营。如垃圾整理和  
街道卫生清洁工作等,由地方政府负责其财务开支,用税收金向经营者支付一定的费用,以补偿其提供的  
服务,避免直接向服务对象收费。另外,合同承包形式也可用于公共建设项目,以便在民营部门的投资者  
获得足够的回报后,再把资产归还国有部门。(3)放宽或撤消政府限制。放宽或撤消政府限制适用于法定  
的垄断待业机构,通过这种形式可使民营机构介入以前只有国有部门才能涉足的领域,通常是与出售股票  
方式结合起来的,也可视为民营化的启动措施。

## 2. 股份转让方法

(1) 公开发售。以一般投资者为对象,用公开投标的方式来决定发售价格和发售量。此种方法还可细分  
为3种,即以公定价格公开发售,事先由政府把发售的股份价格公布于众,由认购者申请认购数额;公开竞  
争,以公开竞争方式决定股票价格和发售量,面向普通投资者发售;混合方式,固定价格发售和公开竞争发  
售混合的方式,多数用于大型公有企业的民营化。采用公开发售方式时,要防止投资者串通一气压低股票  
价格,应事先定好发售价格,对个人认购股份的机会和数额进行适度限制。(2)直接出售。根据认购对象  
的不同,直接发售可分为发售给特定的人或特定的企业、直接发售给经营者及公司员工2种。此种方式的  
特点是,程序简便,费用低,但发售价格的公共性难以保证,垄断性较强的企业出售可能会引发新的垄断。  
所以,此种方式较适用于小规模公有企业的民营化及公有企业的部分民营化,以及受人为因素制约较多的  
公有企业民营化。(3)国民股。将公有企业股份发售给一般国民,以此来分配企业发展带来的红利、扩大  
和稳定证券市场。此种方法可避免政治上的舆论,防止新的垄断的形成,提高国民主人翁意识,有利于重  
新进行国有化,但由于发售给一般投资者时对股价实行了优惠,所以整个发售额会相对减少,如大量出  
售,需要有金融机构的配套支持才行。另外,会与所有权分散的民营企业一样,对外部效果依赖性大,责任  
不明确,很难对经营者进行有效的监督。

## 三、对公有企业民营化的评析

### (一) 政策评析

韩国推行公有企业民营化已有近半个世纪的历史,在肯定其成功一面的同时,也要对其过去所采取政策方  
面存在的缺陷进行总结。

#### 1. 民营化的目的和对象的选择不够明确一致

韩国出台的5次国有企业民营化政策均显得目标不十分明确,政策决策者对民营化的必要性认识不足,缺  
乏勇气与决断力,不乏有想利用公有企业民营化来解决政治上的利害关系之倾向。结果造成个别公有企  
业改革推进速度迟缓,相关政策不能得到有力地贯彻执行。此外,在选定民营化对象企业时,没有一个具  
体统一的标准,从而加大了执行政策的难度。

#### 2. 政策协调能力不足

公有企业民营化从一开始就会陷入错综复杂的利害关系中,有利害关系的各方在政治上、经济上的利益  
角逐有时很激烈,其中主管部门、政治圈、将被民营化的公有企业等是首当其冲的。从韩国的5次民营化  
运动看,有的公有企业民营化进展迟缓或宣告失败,都是由于利害关系各方害怕失去既得利益以及列入民  
营化的公有企业的反对造成的。

#### 3. 民营化方式中政治色彩过强

韩国政府采取的民营化方式往往考虑政治方面的因素较多而忽视市场经济规律,造成民营化后的企业经  
营效益不佳。如国民股出售方式,虽然有效地控制了经济力量的过分集中,但股权过于分散带来经营效率  
难以提高的问题一直都无法解决。此外,在制定民营化政策时偏重于大目标、大方向的决策,而对具体执  
行阶段的实施细则考虑得不够周全,政策执行常常受阻,拖延民营化的进程。

### (二) 效果分析

公有企业民营化的正面效果不外乎是减少政府干预,增加财政收入,提高企业效益,转变企业经营理念  
等。下面分别对5次民营化的效果进行评析。

第1次民营化的企业中除了“大韩海运公司”、“造船公司”、“大韩盐业”继续亏损和资本平均收益  
率减少外,其余的“大韩通运”、“大韩航空”、“商业银行”、“大韩灾害保险”等企业均实现了盈  
利和资本平均收益率的增加。另外,对民营经济的发展起到了较好的影响,因此,此次民营化基本上是成  
功的。

第2次民营化,从80年代初开始,韩国政府着手构筑民营经济为主导的市场经济体制。此间,由于公有企  
业民营化引进外资带来的偿还本金和利息问题,那些引进外资设立的公有企业的经营效果受到了普遍的关  
注。同时,国民普遍认为民营企业已具备收购公有企业及提高经营效率的能力。此次民营化正是在这种  
形势下展开的,多数被民营化的公有企业初期虽然出现过亏损势态,但在后来的数年内都实现了扭亏为  
盈。但这次民营化并未能达到预期的目标,原计划中一些列入民营化的公有企业由于各种原因并没有推  
行下去,有的半途而废。

第3次民营化。对证券市场的发展或多或少作出了贡献,但未能实现其根本宗旨即提高公有企业的经营效  
率。

第4次民营化。1993年的民营化与当初的计划出入较大,仅对22家公有企业的股份进行了出售和对5家国有企业进行了整合,收效甚微,究其原因,首先,政策与现实脱节,以经营权转让为核心的股份出售受阻;其次,对经济力量过分集中和股市动荡深感不安,尤其是把“浦项制铁”、“韩国电力”、“韩国通讯”等国有企业中民营化效果显著的支柱企业从计划中删除。1996年的民营化,由于政府仍旧是企业中的最大股东,从而为其通过政策渠道直接或间接地维护部门利益留下便利条件。当时提出的实现国有企业支配结构的转变在某些方面可能达到了防止政府双重制约的效果,但在摆脱政府和国有企业间的关系公式化乃至政治方面的影响略显不足。此外,由于股东权是由主管部门的负责人行使,经营中利润动机的增强受到一定的限制。

第5次民营化。此次民营化仍在进行中,以前由于与民营化相关产业结构改善方案出台较晚以及相关法案制定的迟延,通过民营化推动整个产业的高效率化和提高竞争力的目的没有得以充分实现。另外,此次民营化主要是以发售股票方式进行,现在已经有人担心子公司的整改方式靠股份出让是否会造成母公司经营效率的下降。

今后,韩国政府在国有企业民营化中将会加强政策推进目标的设立,推进过程的管理和事后监管,利用法律的约束力和独立性的制度推进民营化。

参考文献:

- [1](韩)公有企业和政府限制政策[Z] 1996.
- [2](韩)韩国开发研究院.关于国企民营化的研究[Z] 1988.
- [3](韩)韩国证券研究所.大型国企民营化方案[Z] 1998.
- [4](韩)经济企划院.国企民营化及功能调整方案[Z] 1999.
- [5]国有企业改革之路——韩国[M] 兰州:兰州大学出版社,1999.
- [6](韩)企划预算委员会编.国企民营化及经营革新计划(1~5次)[Z] 1998
- [7](韩)韩国经济新闻,1998-11-26.
- [8](韩)企划预算委员会.关于国企经营革新现状及今后推进日程[Z] 1998-05-21(报道材料).

吉林大学东北亚研究中心版权所有 您是第1191078位访问者

吉林大学东北亚研究中心

地址:吉林省长春市林园路1788号

邮编:130012

电话:86-431-5166393

传真:86-431-5166396

E-mail: yuxiao@mail.jlu.edu.cn